

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Consiglio di Stato - Sezione Settima - Sentenza 29 gennaio 2025, n. 712.

1. Giustizia amministrativa – Processo amministrativo -Computo a ritroso dei termini processuali - Compimento atti processuali che scadono di sabato - Non va anticipato al venerdì -Ragioni.

2. Giustizia amministrativa – Processo amministrativo -Computo a ritroso dei termini processuali - Compimento atti processuali che scadono di sabato - Non va anticipato al venerdì -Incostituzionalità -Manifesta infondatezza -Ragioni.

3. Giustizia amministrativa -Processo amministrativo -Sopravvenuto provvedimento -Modifica – sia pure in parte – dell’effetto dispositivo del provvedimento impugnato -Mancata impugnazione del sopravvenuto provvedimento -Improcedibilità del ricorso -Sussiste -Ragioni.

1. La pacifica giurisprudenza del Consiglio di Stato, che il Collegio condivide, è nel senso ritenuto dall’impugnata sentenza del T.A.R.: *“Il richiamo effettuato (...) all’art. 155 c.p.c. è inconferente, in quanto la fattispecie è regolata da più specifica norma recata dai commi 3, 4 e 5 dell’art. 52 del codice del processo amministrativo, dal cui combinato disposto si evince con chiarezza che, al fine del compimento degli atti processuali svolti fuori dell’udienza che scadono di sabato, quest’ultimo è equiparato ai giorni festivi, vale solo per i termini che si calcolano in avanti, e non anche per i termini che si calcolano a ritroso, atteso che il cit. art. 52 comma 5, estende al sabato solo la proroga di cui al comma 3, ovverosia la proroga dei giorni che scadono di giorno festivo, e dunque non anche il meccanismo di anticipazione di cui al comma 4, con la conseguenza che se un termine a ritroso scade di sabato, esso non va anticipato al venerdì, così come se il termine a ritroso scade di domenica, va anticipato al sabato e non al venerdì (cfr. Consiglio di Stato, sezione V, sentenze 31 gennaio 2023, n. 1069 e 25 luglio 2011, n. 4454). In sostanza, il sabato è equiparato ai giorni festivi soltanto per i termini in avanti e non per quelli a ritroso, tra i quali rientrano anche i termini stabiliti dall’art. 73, comma 1, c.p.a. e in particolare il termine per il deposito della memoria di 30 giorni liberi”* (così, da ultimo, II Sezione, sentenza n. 2614/2024).

2. Né può prospettarsi una questione di legittimità costituzionale per il sol fatto che l’art. 52 cod. proc. amm. disponga diversamente dall’art. 155 cod. proc. civ.: si tratta infatti di disposizioni regolanti processi diversi, aventi oggetti differenti e come tali soggetti a discipline aventi *rationes* (e conseguentemente contenuti) non coincidenti, sicché una simile questione difetta del requisito della non manifesta infondatezza con riguardo alla prospettata violazione del diritto di difesa e di effettività della tutela, nonché dei parametri di ragionevolezza e proporzionalità.

La difesa appellante argomenta inoltre che *“ove si ritenesse possibile la sussistenza di due diverse discipline, il computo dei termini risulterebbe tutt’altro che “razionale”, poiché il giorno di sabato verrebbe considerato diversamente, in modo del tutto irrazionale e ingiustificato, a seconda del rito (civile ovvero amministrativo) e del diverso tipo di termine da calcolare (in avanti ovvero a ritroso)”*. Nella stessa argomentazione appena richiamata risiedono le ragioni della manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale: trattandosi della disciplina di due distinti sistemi processuali, e dunque della comparazione fra variabili disomogenee, il diverso regime del computo dei termini non ha, per ciò solo, alcun rilievo in relazione ai dedotti profili di pretesa irrazionalità, posto che è onere di chi agisce e resiste in giudizio adeguare l’attività difensiva alla disciplina dello specifico processo.

3. Con il secondo motivo si contesta l’idoneità a determinare l’improcedibilità del ricorso del sopravvenuto, e non impugnato, provvedimento di autotutela: questo avrebbe infatti modificato il regime di una soltanto delle cinque opere oggetto del provvedimento sanzionatorio originariamente impugnato. [...]

Non si tratta della mera correzione di un errore materiale, ma di una nuova manifestazione di volontà dell'amministrazione, che ha – sia pure in parte – modificato l'effetto dispositivo del precedente provvedimento.

Il quale è il titolo che in atto regge il rapporto fra le parti relativo agli immobili in questione: sicché l'eventuale accoglimento del ricorso originario non apporterebbe al ricorrente alcuna utilità, in forza degli effetti del provvedimento sopravvenuto.

Nel caso di specie poi risulta fondato il rilievo del Comune per cui il secondo provvedimento è stato adottato dopo l'invio agli interessati della comunicazione di avvio del relativo procedimento, che si è svolto con una nuova istruttoria.

Ciò che tuttavia risulta ulteriormente dirimente nel senso dell'infondatezza della censura in esame è la valutazione necessariamente unitaria e non scindibile delle componenti dell'abuso, che impedisce nel caso di specie di considerare meramente conformativo il provvedimento che modifica il precedente, sia pure con riguardo ad una parte di esso (nella sola parte riguardante la conferma di quattro demolizioni su cinque), ma in realtà in relazione ad un complessivo ed unitario compendio immobiliare realizzato *sine titulo*.

Si è infatti affermato in giurisprudenza che in materia occorre avere riguardo “*alla unitarietà dell'immobile o del complesso immobiliare, ove è stato realizzato l'abuso edilizio in esecuzione di un disegno unitario, essendo irrilevante la suddivisione dell'opera in più unità abitative (cfr., Cons. Stato, sez. V, 3 marzo 2001, n. 1229)*” (Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 5214/2018).

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Massa;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria del giorno 4 dicembre 2024 il Cons. Giovanni Tulumello, e viste le istanze di passaggio in decisione depositate dalle parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso al T.A.R. della Toscana il signor Giulio Cesare Coppa ha impugnato il provvedimento del Dirigente del settore Edilizia e politiche della Casa del Comune di Massa, n. 3029 del 6 luglio 2010, recante l'ordine di demolizione delle opere abusivamente realizzate in Via Massa Avenza n. 27, su immobile in NCEU fg. 123 mapp. 25, consistenti in “1. loggiato sulla scala di accesso al piano primo con struttura portante in metallo e legno, copertura in laterizio, dimensioni ml.4,20 x 1.20, h degli appoggi variabile; 2. manufatto in muratura di forma irregolare con antistante loggiato, .su platea in cls, in aderenza al muro di recinzione lato Carrara, copertura in struttura metallica e sovrastanti pannelli coibentati, suddiviso in due locali con accesso indipendente dall'esterno con destinazione wc e cucina; dimensioni max 7,80 x 8,15, h. 2,35/2,55; 3. manufatto in muratura su platea in cls, in aderenza al muro di recinzione lato Carrara, con copertura in pannelli coibentati, ad uso ripostiglio; dimensioni ml. 9,85 x 1,20, h. 2,10/2,15; 4. manufatto con struttura portante in

metallo, tamponatura in materiali vari e copertura con lastre ondulate in fibrocemento ad uso ricovero attrezzi; dimensioni ml. 6,00 x 2,60 ed h. 2,20; 5. forno in muratura con copertura a capanna in laterizio; dimensioni max ml. 2,70 x 2,95 ed h. ml. 1,40”.

Nelle more del giudizio, con determinazione n. 3046 del 01.08.2011, l'amministrazione provvedeva “invariato il resto” a rettificare la precedente determinazione (n. 3029 del 06.07.2010), applicando alle opere di cui al punto 5, in luogo della demolizione, la sanzione pecuniaria ai sensi dell'art. 135 bis della L.R. 1/05.

2. Il T.A.R., previo rigetto dell'eccezione di tardività sollevata da parte ricorrente rispetto al termine per il deposito di produzione documentale effettuato dal difensore del Comune di Massa, ha dichiarato il ricorso improcedibile.

Nello specifico, in accoglimento dell'eccezione sollevata dall'amministrazione resistente, il giudice di primo grado attesa, all'esito di procedimento di riesame, l'adozione della determinazione n. 3046/2011, rimasta inoppugnata, con la quale il Comune ha modificato il provvedimento sanzionatorio originario applicando al forno in muratura la sanzione pecuniaria e mantenendo inalterato il restante contenuto, ha accertato la sopravvenuta carenza di interesse al ricorso sull'assunto che l'eventuale accoglimento dello stesso non avrebbe determinato alcun effetto utile per la parte.

3. L'indicata sentenza è stata impugnata con ricorso in appello dagli eredi dell'originario ricorrente, i quali hanno dedotto: “1) Errore nel giudicare – violazione e/o falsa applicazione dell'art. 52 c.p.a. – violazione e/o falsa applicazione dell'art. 155 c.p.c. – violazione degli artt. 3, 24, 76, 111 cost.; 2) Errore nel giudicare – violazione e/o falsa applicazione degli artt. 29 e 41 c.p.a. – violazione e/o falsa applicazione del principio di tipicità degli atti amministrativi – travisamento”.

Gli appellanti hanno poi riproposto formalmente - ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a. - i motivi non esaminati dal TAR.

Innanzitutto è oggetto di doglianza la pretesa erroneità della sentenza nella parte in cui ha valutato la produzione documentale del Comune resistente, ritenendola tempestiva.

Conseguentemente, si contesta l'aver ritenuto come lesivo un atto “meramente confermativo” e per l'effetto il non aver esaminato nel merito le doglianze dedotte da parte ricorrente in relazione all'illegittimità del provvedimento sanzionatorio impugnato, per tale ragione formalmente riproposte nel ricorso in appello.

4. Di contro, il Comune di Massa nella propria memoria di costituzione in giudizio deduce la correttezza delle statuizioni del TAR, argomentando altresì sull'infondatezza delle doglianze dedotte da controparte attraverso la riproposizione dei motivi di ricorso di primo grado.

In conclusione, l'amministrazione appellata ribadisce altresì che la demolizione parziale degli interventi abusivi, come apparentemente desumibile dalla documentazione depositata da parte ricorrente in primo grado e non comunicata agli uffici di competenza, dimostrerebbe al più un'acquiescenza al provvedimento sanzionatorio piuttosto che rappresentare un indice della sua pretesa illegittimità.

5. All'udienza straordinaria del 4 dicembre 2024, la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Deve essere esaminato anzitutto il primo motivo di appello laddove contesta la sentenza gravata nella parte in cui ha deciso sulla base di un documento a suo dire tardivamente depositato in giudizio dal Comune di Massa.

6.1. Il deposito del documento in questione è avvenuto il 17 luglio 2020 oltre le ore 12.00, e quindi il 18 luglio: secondo il TAR rispetto all'udienza del 29 settembre il termine – a ritroso – scadeva il 19 luglio: *“Poiché questo giorno cadeva di domenica, a norma dell'articolo 52, comma 4, c.p.a. valevole per i termini computati a ritroso, la scadenza deve ritenersi anticipata al giorno antecedente non festivo ovvero, appunto, il 18 luglio 2020. Nel processo amministrativo l'equiparazione del sabato ai giorni festivi, prevista dall'art. 52, comma 5, c.p.a. per i termini processuali vale solo per quelli che si computano in avanti, come quelli di notificazione e di deposito del ricorso, ma non per i termini che si computano a ritroso e tali sono quelli per il deposito dei documenti e delle memorie conclusionali”*.

6.2. Il mezzo deduce la violazione dell'art. 52 cod. proc. amm. e chiede in subordine che venga sollevata questione di legittimità costituzionale di tale disposizione (anche in relazione alla pretesa diversità di disciplina rispetto all'art. 155 cod. proc. civ).

Si tratta di una censura manifestamente infondata.

La pacifica giurisprudenza del Consiglio di Stato, che il Collegio condivide, è nel senso ritenuto dall'impugnata sentenza del T.A.R.: *“Il richiamo effettuato (...) all'art. 155 c.p.c. è inconferente, in quanto la fattispecie è regolata da più specifica norma recata dai commi 3, 4 e 5 dell'art. 52 del codice del processo amministrativo, dal cui combinato disposto si evince con chiarezza che, al fine del compimento degli atti processuali svolti fuori dell'udienza che scadono di sabato, quest'ultimo è equiparato ai giorni festivi, vale solo per i termini che si calcolano in avanti, e non anche per i termini che si calcolano a ritroso, atteso che il cit. art. 52 comma 5, estende al sabato solo la proroga di cui al comma 3, ovvero la proroga dei giorni che scadono di giorno festivo, e dunque non anche il meccanismo di anticipazione di cui al comma 4, con la conseguenza che se un termine a ritroso scade di sabato, esso non va anticipato al venerdì, così come se il termine a ritroso scade di domenica, va anticipato al sabato e non al venerdì (cfr. Consiglio di Stato, sezione V, sentenze 31 gennaio 2023, n. 1069 e 25 luglio 2011, n. 4454). In sostanza, il sabato è equiparato ai giorni festivi soltanto per i*

termini in avanti e non per quelli a ritroso, tra i quali rientrano anche i termini stabiliti dall'art. 73, comma 1, c.p.a. e in particolare il termine per il deposito della memoria di 30 giorni liberi" (così, da ultimo, II Sezione, sentenza n. 2614/2024).

Né può prospettarsi una questione di legittimità costituzionale per il sol fatto che l'art. 52 cod. proc. amm. disponga diversamente dall'art. 155 cod. proc. civ.: si tratta infatti di disposizioni regolanti processi diversi, aventi oggetti differenti e come tali soggetti a discipline aventi *rationes* (e conseguentemente contenuti) non coincidenti, sicché una simile questione difetta del requisito della non manifesta infondatezza con riguardo alla prospettata violazione del diritto di difesa e di effettività della tutela, nonché dei parametri di ragionevolezza e proporzionalità.

La difesa appellante argomenta inoltre che *"ove si ritenesse possibile la sussistenza di due diverse discipline, il computo dei termini risulterebbe tutt'altro che "razionale", poiché il giorno di sabato verrebbe considerato diversamente, in modo del tutto irrazionale e ingiustificato, a seconda del rito (civile ovvero amministrativo) e del diverso tipo di termine da calcolare (in avanti ovvero a ritroso)"*.

Nella stessa argomentazione appena richiamata risiedono le ragioni della manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale: trattandosi della disciplina di due distinti sistemi processuali, e dunque della comparazione fra variabili disomogenee, il diverso regime del computo dei termini non ha, per ciò solo, alcun rilievo in relazione ai dedotti profili di pretesa irrazionalità, posto che è onere di chi agisce e resiste in giudizio adeguare l'attività difensiva alla disciplina dello specifico processo.

7. Con il secondo motivo si contesta l'idoneità a determinare l'improcedibilità del ricorso del sopravvenuto, e non impugnato, provvedimento di autotutela: questo avrebbe infatti modificato il regime di una soltanto delle cinque opere oggetto del provvedimento sanzionatorio originariamente impugnato.

Secondo l'appellante il nuovo provvedimento non consegue a nuova istruttoria, ma si limiterebbe a prendere atto di un errore materiale.

8. In realtà la determinazione n. 3046 del 1° agosto 2011 richiama la precedente n. 3029 del 6 luglio 2010, impugnata con il ricorso di primo grado, e la rettifica, nel senso di dar conto di una difformità soggetta a sanzione pecuniaria, *"invariato il resto"*.

Non si tratta della mera correzione di un errore materiale, ma di una nuova manifestazione di volontà dell'amministrazione, che ha – sia pure in parte – modificato l'effetto dispositivo del precedente provvedimento.

Il quale è il titolo che in atto regge il rapporto fra le parti relativo agli immobili in questione: sicché l'eventuale accoglimento del ricorso originario non apporterebbe al ricorrente alcuna utilità, in forza degli effetti del provvedimento sopravvenuto.

Nel caso di specie poi risulta fondato il rilievo del Comune per cui il secondo provvedimento è stato adottato dopo l'invio agli interessati della comunicazione di avvio del relativo procedimento, che si è svolto con una nuova istruttoria.

Ciò che tuttavia risulta ulteriormente dirimente nel senso dell'infondatezza della censura in esame è la valutazione necessariamente unitaria e non scindibile delle componenti dell'abuso, che impedisce nel caso di specie di considerare meramente conformativo il provvedimento che modifica il precedente, sia pure con riguardo ad una parte di esso (nella sola parte riguardante la conferma di quattro demolizioni su cinque), ma in realtà in relazione ad un complessivo ed unitario compendio immobiliare realizzato *sine titulo*.

Si è infatti affermato in giurisprudenza che in materia occorre avere riguardo *“alla unitarietà dell'immobile o del complesso immobiliare, ove è stato realizzato l'abuso edilizio in esecuzione di un disegno unitario, essendo irrilevante la suddivisione dell'opera in più unità abitative (cfr., Cons. Stato, sez. V, 3 marzo 2001, n. 1229)”* (Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 5214/2018).

9. Il rigetto dei primi due motivi di appello, comportando la conferma della sentenza gravata, preclude l'esame dei riproposti motivi del ricorso di primo grado (che peraltro sono comunque infondati nel merito, attenendo – come fondatamente dedotto in memoria dal Comune di Massa – alla motivazione dei provvedimenti di repressione degli abusi edilizi), nonché delle relative eccezioni anch'esse riproposte dall'amministrazione appellata.

Le spese del giudizio, liquidate come in dispositivo, seguono la regola della soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna gli appellanti, in solido fra loro, al pagamento in favore del Comune di Massa delle spese del presente giudizio, liquidate in complessivi euro quattromila/00, oltre accessori come per legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Carmelina Addesso, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere, Estensore

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere